



Munich Personal RePEc Archive

Measuring E-government: the Italian case

Picci, Lucio
University of Bologna

10. January 2006

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/3343/>
MPRA Paper No. 3343, posted 07. November 2007 / 03:08



Misurare l'e-government: il caso italiano

Lucio Picci¹

Gennaio 2006

Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 2 del 2006

Un immaginario Consiglio dei Ministri

Le argomentazioni a favore dell'e-government sono suffragate da un'adeguato supporto quantitativo? Soltanto in parte. Disponiamo di dati sulla spesa delle amministrazioni pubbliche in tecnologie informatiche, che da sole costituiscono un ingrediente ovviamente essenziale all'interno delle politiche per l'e-government. Sappiamo però molto poco sugli effetti di queste politiche.

Per convincersene, è sufficiente leggere alcune righe tratte dal più recente documento strategico sull'e-government del governo italiano, il Piano Triennale 2006-2008:

¹ Dipartimento di Scienze Economiche, Università di Bologna, e Astrid. Email: lucio.picci@unibo.it, pagina Web personale: www.spbo.unibo.it/picci

“Il costo previsto a carico del Cnipa² per l’attuazione degli interventi compresi nell’attuale programma è pari a circa 17 milioni di euro [...]. I risparmi che si prevede di poter conseguire attraverso l’attuazione degli interventi sono pari a circa 140 milioni di euro nel 2006 e a circa 660 milioni annui a regime. I risparmi derivano da riduzioni di spese di natura informatica oggi sostenute dalla PA (ad esempio, nei casi dei servizi di interoperabilità evoluta e di razionalizzazione dei CED), da contrazioni delle previsioni di spesa per gli interventi necessari al raggiungimento di nuovi obiettivi (ad esempio, nel caso della continuità operativa) e infine, dal reimpiego di personale in altri compiti, previa riqualificazione “ (Cnipa, 2005a, pg. 18).

Immaginiamoci ora la scena che segue. In un quadro di riduzione delle disponibilità per le politiche di e-government, in una giornata di dicembre, il Ministro Lucio Stanca si reca a Palazzo Chigi per la riunione del Consiglio dei Ministri e per illustrare ai colleghi le previsioni di risparmio calcolate dai suoi uffici. Terminato il racconto, è visibile l’impressione che esso ha suscitato. Il Presidente Berlusconi fa qualche rapido calcolo mentale, e si accorge che ogni euro investito avrà, nell’arco di un quinquennio, un ritorno di oltre 100 euro³. Alza lo sguardo, un’occhiata ai colleghi, e poi la decisione: “Caro Lucio, ma se le cose stanno così, ce lo dovevi dire prima... qui la posta dobbiamo raddoppiarla, triplicarla almeno! I soldi li troviamo. Delle occasioni di investimento così, dove si trovano?”.

Non si trovano da nessuna parte, e i risparmi previsti dal documento del Cnipa appartengono ovviamente alla categoria delle favole. Quei numeri sono però sintomatici di un fenomeno più ampio e a suo modo interessante: l’utilizzo dell’informazione (apparentemente) quantitativa per fini puramente retorici. Si tratta di un fenomeno diffuso: talvolta diciamo “un milione” per dire “tanto”, e “120 per cento” per dire “tutto”. Si tratta anche di un fenomeno che, nell’ambito della politica, dovrebbe perlomeno essere limitato, e che anche per questo motivo è utile analizzare.

² Il CNIPA è il Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione, opera presso la Presidenza del Consiglio per l’attuazione delle politiche del Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie, e unifica in sé due organismi preesistenti: l’Autorità per l’informatica nella pubblica amministrazione e il Centro tecnico per la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (dal sito del Cnipa, www.cnipa.it).

³ Il risparmio previsto a regime è pari a quasi la metà dell’intera spesa in ICT programmata per il 2008, l’ultimo anno di programmazione, per il totale delle amministrazioni centrali (pari a 1.585.327 euro; Cnipa, 2005, pg. 22).

I numeri ufficiali dell'e-government italiano

I dati sulla spesa

Se i risparmi sono futuri, incerti e, forse anche per questo, opinabili, l'affidabilità dell'informazione quantitativa fornita dal Ministro per l'Innovazione non è molto migliore per quanto riguarda dati sulla spesa. La Tabella 1 mostra, per l'insieme delle amministrazioni centrali, le previsioni di spesa in ICT che sono contenute in diverse edizioni dei Piani Triennali del Cnipa. Si tratta di pubblicazioni con scadenza annuale e riferite al triennio successivo; ogni anno di programmazione, quindi, viene considerato in tre successive edizioni della pubblicazione e si può osservare l'andamento nel tempo della previsione di spesa in un dato anno. Nell'ultima riga della tabella è poi riportato, sino alla più recente disponibilità, il dato di spesa a consuntivo, ricavato dalla Relazione Annuale pubblicata del Cnipa.

Tabella 1. Previsione del fabbisogno complessivo dell'amministrazione centrale (milioni di euro)

Data della previsione e fonte:	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
2001 (Piano Strategico 2002-2004)	1980	1924	1692				
2002 (Piano Strategico 2003-2005)		3306	3375	3107			
2003 (Piano Strategico 2004-2006)			2726	2622	2318		
2004 (Piano Strategico 2005-2007)				2469	2013	1643	
2005 (Piano Strategico 2006-2008)					1883	1709	1585
Consuntivo (Relazione Annuale Cnipa)	1471	1343	1256				

Il 2001 fu un anno di previsioni di spesa ottimistiche, e il testo a commento dei numeri afferma che “si tratta, per i ministeri, di una programmazione di attività ed impegni che registra un notevolissimo impulso rispetto agli anni passati. [...] Il notevole aumento deriva direttamente dall'impulso dato dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie alla definizione di progetti finalizzati alla piena realizzazione dei 10 obiettivi di legislatura e degli obiettivi specifici di ogni amministrazione [...]” (Cnipa, 2002b, pg. 19).

Più laconico è il commento alle previsioni formulate l'anno successivo, fortemente ridimensionate: “La programmazione di attività ed impegni delle amministrazioni centrali registra, rispetto all'anno scorso, un ridimensionamento di circa il 18%, anche per effetto dell'esplicita indicazione contenuta nelle linee strategiche per formulare il piano in modo coerente con la programmazione finanziaria e di correlare, quindi, la programmazione per l'ICT alla prevedibile

disponibilità di fondi nei capitoli di bilancio, considerando le indicazioni del bilancio pluriennale e le eventuali leggi pluriennali di finanziamento” (Cnipa, 2003b, pg. 21).

La tendenza al ridimensionamento delle previsioni di spesa continua nelle previsioni formulate nel 2004, ed è giustificata con il desiderio di far meglio corrispondere il dato di spesa preventivato con l’effettiva disponibilità di risorse (Cnipa, 2004, pg 25). Nel 2005, commentando le nuove previsioni per gli anni a partire dal 2006, l’esperienza passata consiglia una piccola svolta semantica: a fronte di un nuovo ritocco al ribasso, il Cnipa invoca una consapevole scelta razionalizzatrice:

“La stima del fabbisogno finanziario delle amministrazioni centrali dello Stato per l’attuazione delle attività ICT programmate per il primo anno del piano registra, rispetto alle precedenti pianificazioni, una diminuzione significativa, intorno al 25%. *Tale flessione è in larga misura solo apparente*, in quanto deriva principalmente dalla eliminazione della pianificazione di iniziative soltanto abbozzate e prive di una concreta possibilità di essere coperte da reali disponibilità finanziarie, ordinarie o straordinarie” (Cnipa, 2005a, pg. 22. Enfasi aggiunta).

La tabella 1 mostra che a partire dall 2002 le previsioni di spesa hanno subito una riduzione assai significativa. Se poi confrontiamo le previsioni con il dato di spesa relativo al 2004, l’ultimo per cui è possibile, osserviamo che esso è di poco superiore ad un terzo della cifra che era stata preventivata soltanto due anni prima: ben difficilmente vi è qualcosa di “apparente” in un tale maestoso ridimensionamento dei progetti di investimento.

Gli obiettivi di legislatura: l’e-procurement

Il Ministro Stanca, sin dall’inizio del suo mandato, ha definito e reso pubblici “dieci obiettivi di legislatura”, elencati nel suo principale documento programmatico (Ministro per l’Innovazione e le Tecnologie, 2002, pg. 32). Ciascuno di questi è scritto chiaramente e, almeno in apparenza, permette un confronto quantitativo rigoroso tra l’obiettivo dichiarato e la situazione corrente. Per esempio, l’obiettivo 1 richiede che “tutti i servizi “prioritari” [siano] disponibili on-line” (la lista dei servizi prioritari è definita altrove ed è comunque nota), e l’obiettivo 5 mira ad ottenere “tutta la posta interna alla Pubblica Amministrazione via e-mail”.

Ogni Rapporto Annuale del Cnipa successivo alla pubblicazione del documento strategico contiene un’ampia sezione in cui, per ogni obiettivo di legislatura, si confronta la realtà col desiderio. Si tratta di una pratica di governo che in linea di principio permette al cittadino a) di sapere quali sono le (poche) priorità del governante b) di formulare un’opinione rispetto alle medesime c) di avere un metro oggettivo per misurare la capacità nel coglierle. Nei fatti, per quanto

l'approccio sia apprezzabile, la sua traduzione pratica lo è assai meno. Prendiamo, come esempio concreto, l'obiettivo n. 5, che richiede "il 50% della spesa per beni e servizi tramite eProcurement". L'istituzione interessata è Consip, che per il Ministero dell'Economia, oltre a gestire e sviluppare i sistemi informatici, realizza il "programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e di modalità innovative per gli acquisti" (dal sito Web di Consip, www.consip.it/sc/chisiamo.htm).

E' un obiettivo che nel 2005 viene giudicato "critico", perché nell'anno precedente soltanto 940 milioni di euro erano stati transati dal sistema Consip, laddove il bersaglio era a quota 12000 milioni di euro (Cnipa, 2005, pg. 44). A fronte di questo fallimento, il documento precisa che "la diminuzione del volume di spesa del 2004 è dovuta ad alcune norme stabilite per Consip nel corso del anno [sic] 2004 che ne hanno in parte sospeso l'attività". In effetti, l'operato recente di Consip è stato segnato da una serie di doccia scozzesi dal punto di vista normativo, sino alla recente nomina come amministratore delegato, in un curioso atto di nemesi politico-amministrativa, di Danilo Broggi, già sostenitore e promotore dell'associazione "Contro Consip".

Il documento precisa inoltre che "Nella misurazione di questo obiettivo si tiene conto solo degli acquisti effettuati tramite il programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi del Ministero dell'economia e delle finanze attraverso la Consip e non di altre realtà, similari, presenti a livello locale. Pertanto, i valori riportati sono parziali e non contemplano l'intero universo" (Cnipa, 2005, pg. 45). In realtà, i dati riportati sono da intendersi come rappresentativi del totale. E' vero che alcune realtà locali, principalmente dei governi regionali del nord, si stanno attrezzando con loro sistemi di e-procurement. Una recente ricerca condotta all'interno del gruppo di lavoro Astrid sul procurement pubblico, coordinato da Luigi Fiorentino, indica che il processo è appena all'inizio, ed è assai probabile che le transazioni con sistemi di e-procurement al di fuori del sistema Consip, nel 2004, siano state nulle o del tutto trascurabili.

Continua il documento: "Nel 2004 le convenzioni Consip hanno generato acquisti di beni e servizi per complessivi 932 milioni di euro [...]". Gli 8 milioni di euro restanti sono stati transati attraverso il "marketplace" digitale, che è una piattaforma basata su Web alla quale accedono sia i venditori che i compratori, in definitiva un vero "mercato elettronico".

Il sistema delle convenzioni Consip è un esempio di "e-procurement"? La risposta è un no deciso. Si tratta di un modo per fare acquisti che è coerente con il mandato di Consip di "centrale della spesa", attraverso l'aggregazione della domanda di un numero elevato di amministrazioni pubbliche. Ma le convenzioni sono gestite in modo tradizionale, se si esclude la pubblicità al bando di gara attraverso un sito Web. Le imprese leggono il bando, se lo ritengono formulano la loro proposta, entro un certo termine consegnano presso la sede di Consip un'offerta in busta chiusa. Si

riunisce poi una commissione di gara che, presso la sede di Consip, esamina le proposte e attribuisce dei punteggi, in base ai quali viene redatta una graduatoria. Cosa c'entra Internet in tutto questo? Molto poco. E infatti, continua il documento del Cnipa: "Le adesioni al sistema delle convenzioni, intese come ordinativi di forniture pervenuti, sono state complessivamente circa 58 mila (nel 2003 183 mila), di cui solo il 3% (nel 2003 il 12%) è stato inviato in modalità elettronica (e-mail) e il restante in modalità cartacea (fax)" (pg. 45).

Soltanto 8 milioni di euro di spesa pubblica possono definirsi "e-procurement": quelli transati nel 2004 grazie all'innovativo, ma recente, "market place" digitale di Consip. Questa cifra rappresenta meno dell'1 per mille rispetto all'obiettivo di legislatura per quell'anno.

L'utilizzo dell'informazione quantitativa per fini retorici

Dagli esempi che ho considerato emergono due diversi utilizzi dell'informazione per fini retorici, apparentemente tra loro opposti, ma che hanno in comune un effetto di disorientamento del lettore.

Il primo dei due modi è ben evidenziato dai mutevoli dati sulle previsioni di spesa e sul loro confronto con i dati a consuntivo. I dati sono contenuti in pubblicazioni massicce: ciascuna relazione annuale del Cnipa, divisa in due volumi, si aggira sulle 350 pagine, mentre i piani strategici triennali si avvicinano alle 200 pagine. Si tratta di pubblicazioni scritte per non essere lette: il carattere piccolo e lo spazio singolo di interlinea appaiono scelti per scoraggiare i lettori più volenterosi. Inoltre, il confronto tra i diversi anni è possibile soltanto se si considerano congiuntamente l'insieme dei piani triennali e delle relazioni annuali. Si tratta, limitandosi al periodo dal 2002 sino ad oggi, di oltre 2000 pagine. Le dichiarazioni di intenti, le previsioni sui risparmi e sulle spese, perdono di significato all'interno di enormi pacchi di carta che, è lecito supporre, ed ovviamente al di là delle migliori intenzioni dei redattori, quasi nessuno legge.

Assistiamo a un'amministrazione che si racconta e che, nel raccontarsi, prende per sfinimento i cittadini. La dovizia di informazioni, quantitative e non, dovrebbe servire per garantire la trasparenza dell'azione politica e amministrativa, ma diviene uno schermo che distrae e che annebbia.

Il secondo tipo di utilizzo retorico dei numeri è ben rappresentato dal caso dei numeri sull'e-procurement. Quel che qui rileva non è la pletora, bensì la scarsità dell'informazione, che non permette al lettore di rendersi conto dell'errata classificazione dei dati sulle "convenzioni Consip". Rileva inoltre il carattere autoreferenziale dell'esercizio di (auto)valutazione della politica pubblica. I

dati con cui, ogni anno, il Ministro valuta se stesso nella sua capacità di cogliere i dieci obiettivi di legislatura provengono dalla stessa amministrazione che lui governa. Non è qui questione di dubitare della serietà e dell'imparzialità di chi quei dati ha trasmesso per la redazione, né di chi i dati ha raccolto e sintetizzato: per apprezzare il principio di imparzialità nella raccolta e nell'elaborazione dell'informazione statistica non è necessario presumere la malafede di nessuno.

Il problema può essere semplicemente di classificazione dei dati. La definizione, errata, delle “convenzioni Consip” come di un esempio di e-procurement giova al Ministro per l'Innovazione (più che a Consip, in linea di principio non direttamente coinvolta nel rispetto degli obiettivi di legislatura sull'e-government, e nel cui mandato vi è innanzitutto il miglioramento dell'efficienza negli acquisti, e solo secondariamente il modo “tecnologico” con cui giungervi). In altri casi, ci si può trovare di fronte a dati non falsificabili: per esempio, se l'amministrazione sostiene che al suo interno, da un anno all'altro, vi è stato un certo incremento nell'utilizzo della posta elettronica, come si può valutare la veridicità del dato?⁴

Assistiamo all'attività di comunicazione del proprio operato da parte di un'amministrazione autoreferenziale, che fornisce i dati a se stessa, che scrive, fondamentalmente per se stessa, oltre 500 pagine ad interlinea 1 all'anno (per limitarsi ai due documenti principali) e che contemporaneamente nasconde selettivamente informazioni importanti, così da incoraggiare un giudizio benevolo, o almeno assolutorio, della sua azione complessiva. E' sotto questa luce che è utile leggere le dichiarazioni del Presidente Berlusconi in occasione della più recente “conferenza di fine anno”:

[...] “Attraverso le autostrade digitali si e' rivoluzionata la Pubblica Amministrazione con un processo di ammodernamento che non ha pari in Europa. Abbiamo preso l'uomo migliore mettendolo nel ministero che abbiamo inventato, quello dell'Innovazione e delle Tecnologie, Lucio Stanca, che non era uno qualsiasi, ma il presidente dell'IBM. Ed e' venuto portandosi al seguito una serie di esperti i quali hanno prodotto un risultato straordinario. Annuncio alle famiglie italiane - ha spiegato Berlusconi - che riceveranno entro il mese di gennaio un libretto che indicherà tutto sul servizio sanitario, la tessera sanitaria, la carta d'identità digitale e tutte le informazioni che potranno trasformare gran parte della loro vita e ridurre quel 12% di tempo che mediamente una famiglia impiega nei contatti con la pubblica amministrazione al 3%. [...] “ (Silvio Berlusconi, notiziario Asca, 23 dicembre 2005).

⁴ Un'ulteriore pubblicazione ufficiale è costituita dall'Osservatorio semestrale della Società dell'Informazione, realizzato congiuntamente da Federcomin e dal Centro Studi del Ministero. In questo caso i dati non provengono dall'amministrazione stessa, ma derivano da questionari somministrati al pubblico.

Grazie a un terreno ben preparato, il Presidente Berlusconi può affermare tutto ed il contrario di tutto. Le sue affermazioni, in cui i numeri fungono da appiglio retorico a un'invocata verità fattuale – si parla di “3” e di “12” per cento, ma potrebbe indifferentemente aversi “un milione” e “120%” - non sono né vere, né false. Sono soltanto la chiusura di un cerchio autoreferenziale, che richiede coerenza al suo interno, ma non necessariamente rispondenza coi fatti. Sono affermazioni né vere, né false, perché appartengono alla categoria delle tesi non verificabili, grazie ad un discorso complessivo al cui interno l'informazione quantitativa gioca un ruolo puramente retorico.

Una politica di e-government senza un modello.

Le conclusioni tracciate sino ad ora potrebbero riproporsi dall'analisi di altri ambiti di intervento pubblico e, probabilmente, varrebbero in qualche misura anche per diverse maggioranze parlamentari. Siamo in presena di un fenomeno diffuso, e il Ministro per l'Innovazione e il Cnipa si trovano verosimilmente in folta compagnia. Il caso dell'e-government italiano però ha alcune caratteristiche che limitano fortemente la possibilità stessa di valutarne gli effetti economici, ad iniziare dal risparmio che dovrebbe procurare.

L'impostazione programmatica dell'intervento pubblico presenta un contrasto netto tra le considerazioni sul carattere trasversale che l'intervento dovrebbe avere, che sono presenti nei documenti ufficiali ma mai approfondite né tantomeno tradotte in scelte concrete, e la natura squisitamente settoriale dell'intervento come si è avuto in questi anni. L'enfasi è sull'importanza di rendere disponibili on-line i servizi dell'amministrazione pubblica, ma in assenza di un quadro concettuale che descriva l'insieme degli interventi, le loro relazioni reciproche e gli effetti previsti.

Le dichiarazioni programmatiche sulla politica per l'e-government si trovano sin dal documento programmatico del giugno 2002 (Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, 2002). La Sezione 1 e 2 illustrano, rispettivamente, lo scenario internazionale e la posizione dell'Italia al suo interno, con ampio ed usuale riferimento alle linee di politica europea. Nella prima sezione sono indicate sinteticamente le conseguenze dei mutamenti in corso su cittadini, imprese, e pubblica amministrazione:

- “facilità di entrare in contatto e fornire servizi al cittadino
- miglioramento dei canali di comunicazione tra Amministrazioni che consentirà grande efficienza e mascheramento della complessità al cittadino e all'impresa

- ottimizzazione dell'uso delle risorse pubbliche attraverso l'applicazione delle tecnologie"

(Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, 2002, pg. 13).

Tra gli effetti auspicati vi è un incremento di efficienza dell'amministrazione pubblica, ma in una logica che potremmo definire conservativa. I servizi esistenti diverranno più efficienti, le risorse verranno meglio utilizzate e le amministrazioni comunicheranno tra loro meglio. Ma, escludendo generiche affermazioni di principio che sono contenute nella sezione introduttiva del documento, non si contempla la possibilità che le amministrazioni, grazie ad un processo di trasformazione al cui interno le tecnologie sono il fattore abilitante, possano creare dei servizi del tutto nuovi, ed essere più efficaci non "al margine", ma strutturalmente. L'impressione che si ricava leggendo questa porzione del documento viene confermata più oltre, in particolare nella seconda parte del documento dove si illustra "la trasformazione della Pubblica Amministrazione: l'e-government".

Il modello dell'e-government, raffigurato anche graficamente nella figura 6 del documento (pg. 28), è incentrato sulla concezione dei cittadini e delle imprese come "clienti" ai quali erogare servizi, con una amministrazione immutata o, se si preferisce, in una situazione in cui la trasformazione dell'amministrazione, a più riprese invocata, dovrebbe derivare magicamente dalla sola informatizzazione dei servizi che già esistono. Se il programma di e-government del governo è un progetto di trasformazione radicale dell'amministrazione pubblica, allora essa si basa su una tesi quantomeno bizzarra: che l'amministrazione pubblica sia trasformabile nel suo complesso semplicemente mettendo a disposizione on-line i servizi che già eroga.

Si tratta evidentemente di un progetto che ignora tutto quel che si sa, tanto per dire, circa l'effetto sistemico dell'introduzione di tecnologie dell'informazione all'interno di organizzazioni complesse, circa i problemi che si registrano nell'adozione di tecnologie "general purpose" e sulla ineludibile necessità di gestire una complessa trasformazione organizzativa che le tecnologie abilitano, ma che non causano. Si tratta, in sintesi, di un progetto di telematizzazione dell'esistente, e non di trasformazione dell'amministrazione pubblica, al punto che la Relazione Annuale del Cnipa, sin dalla sua struttura, fa sostanzialmente coincidere l'e-government con "l'informatizzazione dei servizi" (Cnipa, 2005, Sezione 3).

Naturalmente, per la digitalizzazione dei servizi si prevede e si richiede collaborazione ed integrazione tra i diversi pezzi dell'amministrazione, centrale e locale. Si definisce, nella Sezione 3.3 che tratta il "modello di gestione e le iniziative di raccordo", la pletora usuale di comitati interministeriali. Ma in nessun luogo si integra il progetto di e-government, per dire, con il progetto

di riforma della pubblica amministrazione che immaginiamo esistere presso il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tutto questo non avviene per caso, ma segue logicamente l'assetto generale che si è dato alla politica di e-government. L'amministrazione centrale è un'organizzazione essenzialmente di tipo gerarchico-funzionale che mal si presta alle iniziative trasversali. La collocazione del centro di responsabilità per l'e-government è una questione essenziale per determinare il successo dell'intervento, ed è stata particolarmente infelice, perché il Ministro per l'Innovazione è lontano da quasi tutte le leve per una possibile riforma dell'amministrazione pubblica.

Ai tempi della nomina di Lucio Stanca si levò qualche voce perplessa a proposito del ruolo di rilievo che egli aveva occupato in IBM. Nei fatti, proprio la provenienza del Ministro Stanca da un'impresa che è stata protagonista di una delle più spettacolari trasformazioni organizzative degli ultimi decenni, verso una configurazione più orizzontale e capace di supportare progetti trasversali alle linee gerarchico-funzionali, lasciava sperare in un'opportunità interessante per l'amministrazione pubblica italiana. Purtroppo questa potenzialità non è stata colta. Non è da escludere che l'accento sui "servizi on-line", e la mancanza di ambizioni verso un progetto di rinnovamento organizzativo dell'amministrazione, derivi da una riflessione realistica da parte del Ministro, che riguarda non soltanto le risorse complessivamente ridotte a disposizione, ma anche riguardo la distanza rispetto alle leve per un possibile cambiamento dell'amministrazione, considerato anche il basso profilo tenuto in questi anni da chi si è avvicinato come Ministro al Dipartimento per la Funzione Pubblica.

I risparmi dell'e-government italiano

La produzione e l'utilizzo di informazione quantitativa relativa all'e-government italiano deriva direttamente dalla sua stessa impostazione, che ha limitato la possibilità stessa di effettuare diverse e migliori misurazioni. Per rendercene conto torniamo al tema dal quale siamo partiti: le previsioni di risparmio formulate dall'amministrazione.

Già nel giugno 2002, nel documento strategico sulla società di informazione di inizio legislatura, il Ministro prevedeva risparmi ingenti come risultato della sua azione politica: "Le prime valutazioni portano a benefici [sic] molto significativi, con ritorni, in particolare per i risparmi diretti, a regime, al netto dell'incremento della spesa informatica per la gestione corrente, quantificabili tra i 500 e i 600 milioni di euro l'anno" (Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie, 2002, pg. 49). Si tratta di risparmi ancora più consistenti rispetto a quelli previsti più recentemente,

dato che, come si vedrà più sotto, il Ministro contemporaneamente prevedeva un sostanziale raddoppio della spesa per l'informatica, e i risparmi indicati erano al netto di tale aumento⁵.

L'analisi quantitativa dell'impatto economico dell'attuale politica per l'e-government è limitata alla considerazione del risparmio per l'amministrazione. Si deve considerare ulteriormente la Sezione 6.5, dal titolo "Benefici economici", contenuta nel documento programmatico del 2002 e che, con la sua pagina di lunghezza, rappresenta la trattazione più completa dell'analisi quantitativa dell'impatto economico atteso dalle politiche dell'e-government⁶. Essa si apre con un riconoscimento esplicito del fatto che l'impatto dell'e-government può essere a 360 gradi, e non puramente limitato al risparmio nel fornire servizi già in essere: "Una Pubblica Amministrazione trasformata come indicato dai piani di informatizzazione porterà benefici diffusi, quantitativi e qualitativi, diretti e indiretti, in moltissimi settori ed attività del Paese, con un grande effetto leva sullo sviluppo".

Continua però il Ministro dedicando la propria attenzione unicamente ai risparmi che derivano dall'attuazione dei 10 obiettivi di Governo per la Pubblica Amministrazione Centrale, riconducibili alle seguenti categorie:

"Risparmi diretti "per cassa" diretti [sic], vale a dire benefici monetizzabili, (es. Risparmi sugli acquisti via eProcurement, minori spese postali per e-mail, minori costi di trasferta per e-learning, minori aggi di riscossione pagati ad intermediari "fisici" che riscuotono tributi per pagamenti on-line...)

Risparmi diretti di tempo personale della Pubblica Amministrazione, indotti dalla maggiore efficienza dei processi automatizzati, che può essere trasferito ad attività a maggiore valore aggiunto.

⁵ Ancora, il 16 maggio 2005, nel comunicato stampa del Ministro che comunica la pubblicazione del "Codice dell'Amministrazione Digitale", si trova una previsione di risparmio di complessivi 2640 milioni di euro a regime, "derivati dall'uso degli strumenti a cui il codice dà validità giuridica e il cui uso costituisce ormai un diritto per i cittadini ed un obbligo per le amministrazioni". Non vi sono informazioni su come si sia pervenuti a una tale previsione. Il Ministro Stanca si è espresso sul tema del calcolo delle previsioni dei risparmi in un'intervista a Repubblica Radio il 3 gennaio 2006, archiviata in: <http://repubblicaradio.repubblica.it/search.php> (chiave di ricerca: amministrazione digitale).

⁶ Tutto quel che si trova al riguardo nei documenti ufficiali del Ministro per l'Innovazione o del Cnipa è limitato a quanto qui riportato. Il giudizio si basa sulla lettura dei documenti contenuti in bibliografia, e su un'analisi dei titoli di tutte le pubblicazioni del Cnipa o del Ministro per l'Innovazione a partire dal 2002. Un messaggio di posta elettronica al Ministro Stanca per chiedere se altrove fossero disponibili informazioni sul tema non ha ricevuto risposta.

Risparmi indiretti riconducibili a tempo utente, cioè ore risparmiate da cittadini ed imprese nel rapporto con la Pubblica Amministrazione grazie alla messa on-line dei servizi prioritari”.

(Ministro per l’Innovazione, 2002, pg. 49).

Vi è una corrispondenza tra il quadro concettuale adottato e le misurazioni che esso permette di ottenere. Ad un modello di riferimento per la politica di e-government che è scarno, segue la disponibilità di un insieme ridotto di misurazioni possibili. I “benefici diffusi, quantitativi e qualitativi, diretti e indiretti, in moltissimi settori ed attività del Paese” non sono misurabili, perché non sono spiegati. Il “grande effetto leva sullo sviluppo” di tali benefici, allo stesso modo, non è quantificabile, perché non è chiaro né di che cosa si tratti, né da che cosa e in che modo derivi.

L’ambito complessivo dei benefici trasversali non è chiarito da una teoria dell’e-government, e per questo non risulta misurabile. Non sarebbe possibile individuare le variabili rilevanti (forse il prodotto dell’economia? La produttività dei fattori di produzione? Il tempo libero dei cittadini che non devono più fare code? La loro felicità?) perché non si dispone di un modello che le definisca. L’assenza di un modello non permette poi di individuare, tra le variabili, delle relazioni di causa ed effetto che in linea di principio potrebbero permettere di seguire prima, e di quantificare poi, il dipanarsi degli effetti della politica di e-government nei “moltissimi settori ed attività del Paese”.

Anche nell’ambito più limitato delle previsioni dei risparmi, il modello di riferimento non permette di formulare previsioni informate. Non basta, per esempio, moltiplicare la differenza di costo tra l’erogazione di un certo servizio in modalità tradizionale e on-line per il numero di erogazioni previste del servizio on-line. Anche volendo seguire questa strada apparentemente semplice, è necessario innanzitutto prevedere il numero di fruizioni del servizio on-line, ma questo dato a sua volta dipende da vari fattori, diversi dei quali sono influenzati da scelte politiche⁷.

Oltre a questo, si dovrebbe disporre di un modello del costo dei servizi, che distingua almeno, tanto per dire, tra il loro costo marginale e il loro costo medio. Ma come determinare i

⁷ E’ curioso che i dati contenuti nell’indagine periodica condotta da Federcomin con il Ministro per l’Innovazione non vengano utilizzati, apparentemente, per formulare le previsioni sul risparmio delle politiche. Per esempio, dal giugno 2004 al giugno 2005 si registra una diminuzione dal 33.6% al 32.3% delle imprese che utilizzano Internet per contattare la Pubblica Amministrazione (Federcomin – Mit, 2005, capitolo 5, Figura 5.6). Questo risultato, da solo, dovrebbe indurre cautela nel formulare qualsivoglia previsione di risparmio basata sull’erogazione di servizi on-line, e più in generale dovrebbe fare riflettere su un modello di e-government che ha come unico riferimento la digitalizzazione dei servizi.

costi, se non si ha, per esempio, una “teoria” su come impiegare gli addetti pubblici “liberati” dalla maggiore efficienza dei servizi on-line: cosa far fare loro, con quale ruolo, e attraverso quali percorsi formativi⁸. Ancora, una volta che si sia anche calcolato il risparmio diretto che deriva dall’informatizzazione dei servizi, che degli effetti di propagazione – non soltanto positivi – del medesimo? E’ lecito supporre che i risparmi ingenti previsti nei documenti ufficiali, dovessero verificarsi, siano *labor saving*, e portino all’inattività di molte migliaia di lavoratori pubblici. Almeno in parte, questo effetto richiederebbe un’interruzione o un rallentamento prolungato delle assunzioni pubbliche, con una serie di effetti economici e sociali importanti che, evidentemente, non possono essere ignorati.

Come usa dire all’interno della comunità degli econometrici, non può esservi misurazione in assenza di una teoria⁹.

Le difficoltà nel misurare l’e-government

Perché appare così difficile misurare l’e-government? Oltre ai motivi già esposti, e legati alle caratteristiche del caso italiano, ve ne sono altri di ordine più generale.

Per ragioni in parte storiche, l’analisi delle politiche pubbliche è stata appannaggio di studiosi di formazione giuridica o organizzativista, di solito privi di una solida preparazione quantitativa¹⁰. Vero è che, nell’ambito della valutazione dei progetti, si sono affermate le tecniche di analisi costi e benefici (Florio, 2001), la cui applicazione costituisce ormai un prerequisito per accedere a una moltitudine di finanziamenti. Esse soffrono però della difficoltà di quantificare molte delle grandezze rilevanti, aggravata per i progetti delle amministrazioni pubbliche, dove spesso il decisore è chiamato a soddisfare più obiettivi espressi in termini generici – si pensi alla “coesione sociale” o alla “tutela dell’ambiente”. Inoltre, si tratta di tecniche che si applicano con difficoltà al calcolo dei costi e dei benefici in un ambito complesso e trasversale come l’e-government.

⁸ Nei documenti ufficiali sull’e-government non è stato possibile reperire un piano, neppure abbozzato, su come reimpiegare gli elevatissimi numeri di impiegati pubblici che dovrebbero cambiare mansione, o professione, in seguito al manifestarsi di fenomeni trasformativi di un’entità tale da provocare i risparmi complessivi annunciati.

⁹ Con riferimento a Koopmans, 1947.

¹⁰ In questa situazione generale si registra un’eccezione importante, rappresentata dall’ambito delle politiche economiche in senso stretto, dove l’utilizzo degli strumenti econometrici è abituale.

Oltre a un modesto utilizzo dei metodi quantitativi per l'analisi delle politiche pubbliche, nel caso dell'e-government si incontrano difficoltà peculiari e aggiuntive rispetto ad altri ambiti di intervento pubblico. Si riscontra innanzitutto un problema generale nella misurazione di molte delle variabili relative alla società dell'informazione, incluso le infrastrutture di Internet, oltre che dei loro servizi. Infatti, nel settore delle ICT risulta difficile applicare certe distinzioni comunemente applicate altrove – per esempio, la distinzione tra l'infrastruttura, e i servizi che su essa si basano.

Consideriamo un semplice esempio. Nel campo delle infrastrutture tradizionali la distinzione tra una strada e il servizio che essa consente è chiara e abbastanza costante nel tempo, ma questo non è necessariamente vero nel caso delle infrastrutture telematiche. Per esempio, nel corso degli ultimi 15 anni circa, la capacità di trasmissione di dati del tradizionale collegamento telefonico in rame si è moltiplicata di due ordini di grandezza, a mano a mano che si diffondevano prima modelli di modem più evoluti, e poi la tecnologia xDSL. La differenza non sta tanto nell'infrastruttura fisica, quando nella presenza di un misto tra hardware supplementare (un certo modem, per esempio), di servizi particolari, e di un mercato (per esempio, un mercato per collegamenti xDSL, che a parità di infrastruttura può essere presente o meno).

Inoltre non è semplice definire in modo standardizzato certi concetti che sono strumentali alla misurazione, ed è ancora agli albori lo sforzo di armonizzazione internazionale delle definizioni rilevanti, che è un prerequisito per giungere a valutazioni e a confronti o, come usa dire, ad esercizi di *benchmarking*. Anche prescindendo dai problemi di definizione delle grandezze rilevanti e della loro misurazione, inoltre, non vi è un'esperienza di e-government abbastanza protratta nel tempo per fornire i dati necessari per svolgere degli esercizi di stima dell'impatto delle politiche poste in essere, utilizzando, per esempio, gli strumenti dell'inferenza statistica¹¹.

Alcune proposte

Dichiarate le difficoltà, vi sono in ogni caso diversi modi in cui si può ottenere una migliore misurabilità delle politiche di e-government e dei loro effetti. Le proposte che seguono sono di due tipi. Il primo è teso ad attribuire (nuovamente?) all'informazione quantitativa il suo ruolo per così dire originario, volto a contribuire alla conoscenza e alla misurazione di un fenomeno, e non a un utilizzo puramente retorico all'interno di un discorso ufficiale e autoreferenziale.

Il secondo prende le mosse dalla considerazione che la misurazione di un fenomeno necessita di un modello teorico di riferimento, il cui grado di complessità è commisurato alla

¹¹ Questi temi sono considerati nel dettaglio in Giacomello e Picci (2003).

complessità del fenomeno in questione. Propongo un esempio concreto di un modello siffatto, che consente una misurazione dell'impatto economico complessivo di un insieme di politiche di e-government realizzate in una situazione di *governance* a più livelli.

La pubblicità sulle politiche e il monitoraggio degli interventi

La documentazione ufficiale che ho analizzato presenta un problema evidente di "usabilità", come si direbbe nell'analisi sull'efficacia comunicativa di un sito Web. Il primo accorgimento dovrebbe essere di renderla meglio fruibile. Ecco come:

- Dimezzare la quantità di pagine di documenti ufficiali pubblicati annualmente dal Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie e dal Cnipa.
- Scrivere documenti con un carattere più grande e con interlinea 1,5 o 2.

Queste proposte possono apparire quasi delle ironiche provocazioni, ma non è questa l'intenzione. E' innanzitutto una questione di efficienza nella comunicazione, che è poi anche un modo per portare il dovuto rispetto ai lettori, i cittadini.

Un terzo aspetto è già largamente rispettato nei documenti che ho considerato, ma vale la pena di citarlo ugualmente:

- Mantenere nei documenti una struttura stabile nel tempo, in modo da facilitarne una lettura diacronica.

A questo proposito, uno sforzo particolare deve essere fatto per garantire il monitoraggio della politica nel suo insieme, e dei suoi macroprogetti costituenti.

- Garantire, per mezzo di un ipertesto pubblicato tramite Web, il monitoraggio degli andamenti temporali più rilevanti, per esempio i dati di spesa di previsione e di consuntivo (si veda la tabella 1).

Gli effetti di questi semplici accorgimenti faciliterebbero il confronto intertemporale delle quantità principali, che al momento può essere realizzato soltanto con difficoltà. Facendo questo, vincolerebbero l'amministrazione ad una maggiore sobrietà nell'utilizzo dell'informazione quantitativa.

Un altro intervento necessario e relativamente semplice riguarda la realizzazione di documentazione sintetica e riassuntiva dei progetti principali:

- Elencare su Web i progetti principali del Governo nel complesso e di ciascuna amministrazione, mostrare in quale misura contribuiscono al budget complessivo delle politiche di e-government, e predisporre delle schede di progetto sintetiche che illustrino gli obiettivi e la previsione dei costi formulati all'inizio e che, aggiornate periodicamente, informano sullo stato di avanzamento dei lavori.

Anche in questo caso, le schede devono seguire un modello uniforme, per facilitarne la leggibilità. Al momento un tale confronto è possibile parzialmente, in assenza di informazione circa il costo dei progetti, e con difficoltà, seguendo l'evoluzione del resoconto di un determinato progetto nelle diverse edizioni della Relazione Annuale del Cnipa.

- Per ciascun progetto, dichiarare in modo standardizzato la *Work Breakdown Structure* (le componenti principali), l'identità del responsabile principale e dei responsabili dell'esecuzione delle sue componenti principali.

Con il tempo, in seguito al consolidamento di queste pratiche, si creerà un archivio storico di progetti conclusi. A quel punto si potrà realizzare il prossimo accorgimento:

- Creare una scheda personale per gli amministratori e gli esecutori, in modo che dalla lettura degli esiti dei progetti stessi sia possibile formarsi un'idea riguardo alle capacità dei realizzatori, creando così le basi per il funzionamento di un meccanismo reputazionale¹².

Si tratta, nel complesso, di accorgimenti semplici, che tra l'altro consentirebbero, questi sì, un risparmio, perché l'amministrazione potrebbe dedicare più tempo alla realizzazione e al monitoraggio di progetti produttivi, invece che alla redazione di documenti¹³.

¹² Quanto qui descritto costituisce una versione “leggera” di una “Reputation-based governance”. Si veda Picci, 2006b.

¹³ Anche se Blaise Pascal così si scusava al termine di una lunga lettera: “Je n'ai fait celle-ci plus longue que parce que je n'ai pas eu le loisir de la faire plus courte” (Pascal, 2001).

Un modello dell'e-government

Uno degli ostacoli alla misurabilità della politica di e-government italiana è strutturale e deriva dalla sua settorialità, che si riflette nella presenza di un quadro concettuale di riferimento assai povero.

In un contributo nato all'interno del gruppo di lavoro sull'E-Government di Astrid, e successivamente ampliato propongo un modello strutturale per valutare gli effetti economici di una politica di e-government. Rimando alla descrizione compiuta dell'approccio e del modello esemplificativo¹⁴ (Picci, 2006a) per ogni dettaglio. Si tratta innanzitutto di un modello strutturale, che considera esplicitamente le relazioni essenzialmente trasversali che intercorrono tra le variabili rilevanti. L'elemento di trasversalità è da intendersi in due sensi. Per primo, trasversalità tra diversi ambiti di intervento dell'amministrazione pubblica centrale (per semplificare, i ministeri). Inoltre, il modello descrive esplicitamente un intervento complessivo di e-government che è frutto di politiche collocate in diversi livelli di *governance* (nell'esempio proposto, l'amministrazione centrale e un governo regionale).

La figura 1 (figura 1 in Picci, 2006a) illustra graficamente le relazioni considerate. L'approccio proposto permette di realizzare previsioni sugli effetti economici delle politiche con trasparenza riguardo al ruolo delle diverse ipotesi e dei collegamenti di causa ed effetto tra le parti. Si chiariscono così gli ambiti di incertezza delle previsioni, e i temi che devono essere approfonditi per rendere le misurazioni più solide.

Un modello trasversale è necessario per descrivere, e quindi per misurare, un ambito di intervento pubblico altrettanto trasversale. Un modello complesso è necessario per descrivere, e per misurare, un ambito di intervento complesso come è quello che consideriamo.

Conclusioni

L'analisi dell'informazione quantitativa relativa all'e-government italiano ha evidenziato la presenza di un suo utilizzo "retorico" all'interno del discorso ufficiale. Un limite importante alle possibilità di misurazione è poi emerso come conseguenza delle caratteristiche particolari dell'e-government italiano. A questo proposito, si è detto che la possibilità stessa di misurare una politica deriva anche dal modello teorico sul quale essa si basa, e che a fronte di un ambito di intervento

¹⁴ Disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.spbo.unibo.it/picci/egoveval.pdf> , e illustrato ulteriormente in: <http://www.dse.unibo.it/picci/hypermodel/>

trasversale, e di esigenze di misurazione che riguardano tale ambito, è necessario un modello di riferimento altrettanto trasversale.

D'altra parte, il quadro teorico adottato deve riflettersi nella politica scelta: un modello trasversale presuppone un intervento con caratteristiche analoghe. Vi è quindi un collegamento stretto tra l'ambito di intervento, le caratteristiche dell'intervento, il modello di riferimento, e l'insieme delle misurazioni possibili.

Nel caso dell'e-government, appare critica la capacità di progettare un intervento che abbia adeguate caratteristiche di trasversalità, all'interno di una amministrazione che, non ancora trasformata, privilegia gli interventi settoriali. Se uno dei frutti di una politica di e-government deve essere un'amministrazione pubblica più orizzontale e più a forma di "matrice", la capacità di condurre progetti trasversali risulta essere sia una caratteristica della politica di e-government, sia il risultato atteso della politica medesima. Il paradosso apparente può essere risolto attraverso una riflessione attenta sulla collocazione e sui compiti del centro di responsabilità per l'e-government, in modo che risulti massimizzata la sua capacità di azione trasversale rispetto alle amministrazioni centrali, e di collaborazione con gli enti locali.

Bibliografia

Cnipa (2005b). Relazione annuale 2004. Roma.

Cnipa (2005a). Piano Triennale 2006-2008 per l'informatica della Pubblica Amministrazione. Roma.

Cnipa (2004b). Relazione annuale 2003. Roma.

Cnipa (2004a). Piano Triennale 2005-2007 per l'informatica della Pubblica Amministrazione. Roma, settembre.

Cnipa (2003b). Relazione annuale 2002. Roma.

Cnipa (2003a). Piano Triennale 2004-2007 per l'informatica della Pubblica Amministrazione. Roma, settembre.

Cnipa (2002b). Relazione annuale 2001. Roma.

Cnipa (2002a). Piano Triennale 2003-2006 per l'informatica della Pubblica Amministrazione. Roma, settembre.

Federcomin, e Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (2005), Osservatorio semestrale della Società dell'Informazione, n. 3, novembre.

Florio, Massimo, 2001, La valutazione degli investimenti pubblici, Franco Angeli, Milano.

Giacomello, Giampiero, e Picci, Lucio (2003), (INT-2003a) "My scale or your meter? Evaluating methods of measuring the Internet", Information Economics and Policy, 15: 363-383.

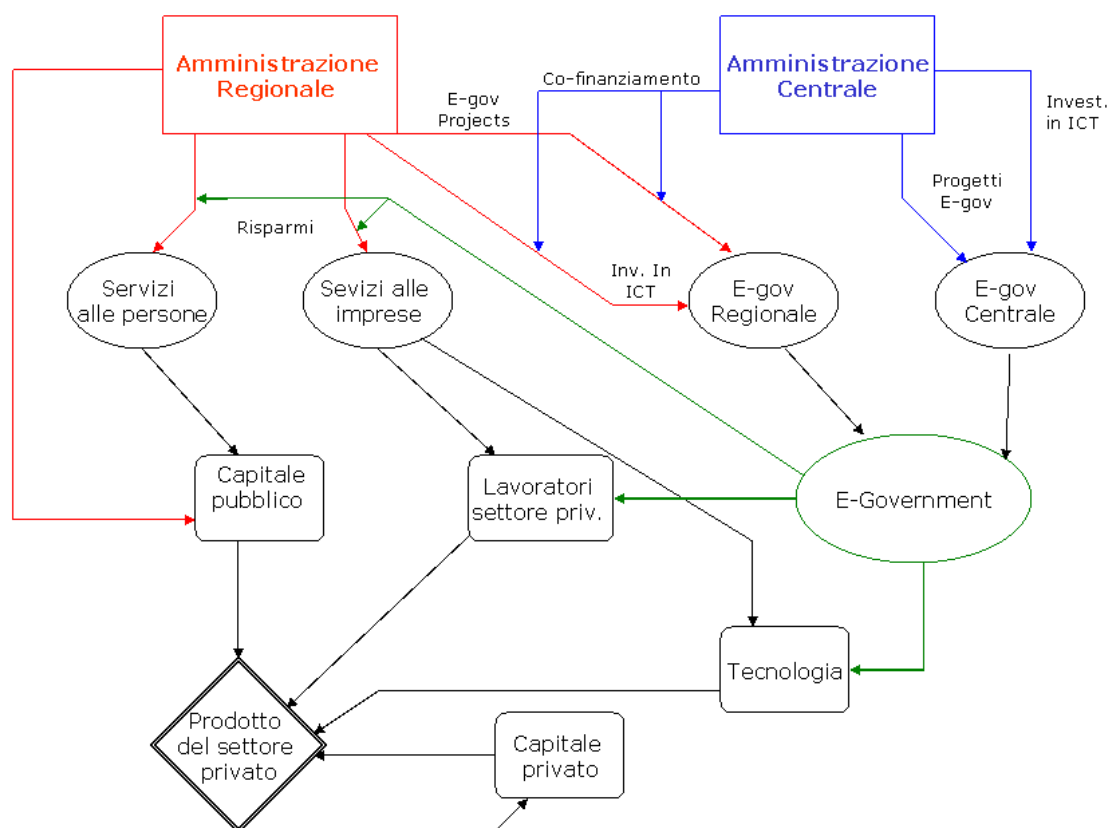
Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie (2002). Linee guida del Governo per lo sviluppo della Società dell'Informazione nella legislatura. Roma, giugno.

Pascal, Blaise (2001), Les Provinciales, Mozambook, copia elettronica.

Picci, Lucio (2006b). Reputation-based Governance: a Primer. Manoscritto (<http://www.spbo.unibo.it/picci/rebag-primer.pdf>).

Picci, Lucio (2006a). The Quantitative Evaluation of the Economic Impact of E-Government: a structural Modelling Approach. Information Economics & Policy, in corso di stampa.

Figura 1. Il modello di e-government in Picci (2006a).



Il modello è tratto da Picci (2006)

Una illustrazione ipertestuale si trova in: <http://www.dse.unibo.it/picci/hypermodel/>

Nota:

I rettangoli indicano le amministrazioni coinvolte; gli ovali indicano le politiche; le frecce indicano rapporti di causalità.

Il prodotto nazionale del settore privato è la variabile d'output.